

学校编码: 10384

学号: 13920111150425

分类号__密级__

UDC__

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

公益性事業單位監管制度改革研究

Research on Regulatory Reforms of Public Welfare
Institutions

田明

指導教師姓名: 朱仁顯教授

專 業 名 稱: 行政管理

論文提交日期: 2014 年 4 月

論文答辯時間: 2014 年 5 月

學位授予日期:

答辯委員會主席: __

評閱人: __

2014 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

事业单位是我国传统体制下重要的单位组织,是国家提供公共服务的主要载体,而针对事业单位管理体制和运行机制的改革则是我国继经济体制改革和行政体制改革之后的又一重大举措。然而和经济体制改革以及行政体制改革都取得积极进展相比,事业单位改革已经明显滞后。在事业单位进入分类改革之后,对于公益性事业单位的改革成为了总体改革的重点。

由于公益性事业单位拥有一定的公共权力以及特许经营权力,同时在现阶段,公益性事业单位在运行过程中出现了一系列的问题,比如它们逐渐偏离了公益初衷,开始追求市场创收,因此有必要对公益性事业单位进行监管,并且对目前的监管制度进行改革和创新。开展公益性事业单位监管制度改革研究,不仅可以填补相关方面的理论空白,对于丰富我国事业单位理论研究体系发挥积极作用,而且对于引导和促进我国事业单位的深层次改革,促进我国经济社会全面、协调、可持续发展都具有重要的现实意义。

本文的框架如下:

文章首先对相关的核心概念进行界定,阐述了公益性事业单位监管制度改革的理论渊源和依据,探讨了公益性事业单位监管制度改革的必要性和重要性。

其次,阐述了我国公益性事业单位监管制度改革的实践历程,并对目前应用于公益性事业单位的监管手段及方法进行具体分析,随后阐述了当前公益性事业单位监管制度改革面临的主要困境。主要包括监管机构设置不完善、相关法律配套不完善、管办未分离、监管效率低下等。

再次,主要通过对西方国家公共服务部门监管制度实践经验的评述,阐明了其对我国公益性事业单位监管制度改革的启示。

最后,按照已明确的目标要求,借鉴西方国家公共服务部门监管制度的启示,对近期我国公益性事业单位监管制度改革的路径进行设计。包括建立统一的、有权威的事业法人监督管理机构;建立多主体、多元化、多层次的社会事业单位监管体系等。

关键词: 事业单位; 监管改革; 多元体系

Abstract

Under the Chinese tradition system, institutions are important units, they are the main carrier of public services provided by our country. Reform of institutions is an important part of Chinese administrative reform and economic reform. However, compared to government and corporate restricting, reform of institutions has lagged. After the start of classification reform, public welfare institutions will become the whole part of institutions. The focus of the reform is to strengthen its public property.

Public welfare institutions have certain powers of public authority and franchising. Meanwhile, public welfare institutions have a series of problems due to the lack of supervision at this stage. For example, they gradually deviated from the original intention of charity, beginning pursuing market revenue. So it is very necessary to regulate public welfare institutions. Researching on regulatory reforms of public welfare institutions can not only fill the gaps of theory, but also guide and promote the in-depth reform of institutions and promote Chinese economic and social comprehensive, coordinated and sustainable development. The frame is as follows.

Firstly, the article elaborates relevant core concepts and the basis of the theoretical origins and the urgency of the reform.

Secondly, the article explains necessity and importance of regulatory reform, and elaborates history and current situation of reform of regulating system of Chinese public welfare institutions and the effect of reform. Then the article analyzes the problems of the reform.

Thirdly, the article introduces the regulating reform of western countries' public service department, clarifying its implications for China.

Last, the article puts forward some paths of regulatory reforms of public welfare institutions.

Keywords: institutions; regulatory reform; multiple system

目 录

一、导论	1
(一) 选题背景及研究意义	1
(二) 相关文献综述	3
(三) 研究框架与研究方法	5
二、核心概念界定以及监管制度改革的理论依据	7
(一) 概念及定义	7
(二) 改革的理论渊源和依据	9
(三) 公益性事业单位监管制度改革的必要性和重要性分析	11
三、我国公益性事业单位监管制度改革的实践历程	15
(一) 公益性事业单位监管的历史沿革	15
(二) 公益性事业单位监管的制度方法及优劣分析	17
(三) 公益性事业单位监管制度改革的困境分析	22
四、西方公共服务组织监管及其对我国的启示	25
(一) 西方公共服务组织及其监管概况	25
(二) 西方公共服务组织监管对我国的启示	28
五、我国公益性事业单位监管制度改革的路径选择	31
(一) 监管制度改革的路径选择	31
(二) 路径选择中应注意的几个问题	37
六、结语	39
参考文献	41
致谢	44

Contents

I. Introduction	1
I. Background and Significance	1
II. Literature Review	3
III. Research Framework and Methodology	5
II. Core Concepts and Theoretical Basis of the Reform	7
I. Concepts and Definitions	7
II. Theoretical Origins and Basis of the Reform	9
III. Necessity and Importance of Regulatory Reform	12
III. History and Current Situation of Reform of Regulating System of Chinese Public Welfare Institutions	15
I. History of Regulatory of Institutions	15
II. Methods and Effects	17
III. Problems of Reform	22
IV. Regulating Reform of Western Countries' Public Service Department	25
I. Outline	25
II. Enlightenment	28
V. Paths of Regulatory Reforms of Public Welfare Institutions	31
I. Paths	31
II. Several Questions Which Should Be Noted	36
VI. TAG	39
References	41
Thanks	44

一、导论

（一）选题背景及研究意义

1、选题背景

事业单位是中国特有的组织，是计划经济时代的产物。事业单位在成立之后为我国社会公众提供了科学、教育、文化、卫生等多方面的公共服务，极大地促进了我国经济和社会的发展。然而随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，公众对公共服务的需求发生了极大的变化，对公共服务种类和质量的要求越来越高，事业单位在面临不断变化的公共服务需求时则显得无所适从。另外，事业单位在长期的运行中也出现了办事效率低下、资源使用效率低等一系列弊端，因此，事业单位走上了改革的道路。事业单位改革是我国行政体制改革以及经济体制改革的重要组成部分，并且随着我国行政体制改革以及经济体制改革的不断深化，事业单位改革逐渐成为社会各界关注的焦点。改革的成效与否，直接关系到我国社会主义市场经济体制的发展和完善。然而和经济体制改革以及行政体制改革都取得积极进展的情况相比，事业单位改革依旧处于摸索阶段。在经济体制改革中，市场经济体制逐渐取代传统的计划经济体制，市场取代政府，成为配置资源的主要手段，在行政体制改革中，政府职能逐渐转变，“全能型”政府逐渐转变为“有限型”政府，初步形成了民主、法制、高效的政府运行模式，而事业单位改革尚未出现根本性的突破和创新，相关理论问题仍然无法澄清，事业单位固有的认识误区也没有得到解决，事业单位依然在“政事不分”的体制下运行。事业单位在经历漫长的改革之后，进入了分类改革的关键时期。2011 年，中共中央国务院“按照现有事业单位所承载的不同的社会功能，将它们划分为行政执法性事业单位、生产经营性事业单位以及公益性事业单位”。^①改革的具体规划是将行政性事业单位转变为行政机构，将经营性事业单位转变为企业组织，保留公益性事业单位。分类改革以后，公益性事业单位将成为事业单位的“组织全体”，

^① 参见中国网：《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革指导意见》，2012 年 04 月 16 日，http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-04/16/content_25156238.htm。

因此，对于公益性事业单位的改革成为了总体改革的重点，要着重体现民生，把公益性作为检验其合格与否的一项重要标准。

公益性事业单位负责提供科教文卫等与人民生活息息相关的公共服务，拥有重要的公共权力以及特许经营权力；它们种类繁多、数量庞大、牵涉面广，专业人才和技术知识高度密集，隶属关系和投资渠道各不相同。同时，公益性事业单位的工作人员不是国家公务员，脱离了国家对公务员的监管体系。由于公益性事业单位具有一定的经营权，因而在某些方面采取接近市场的企业化操作是值得鼓励的。但是如果他们打着政府的旗号、利用国家的信誉和投资优惠政策大肆捞钱则是不允许的。因此有必要加强对公益性事业单位的监管，建立完善的监管制度，对其履行公益职能的行为、所提供公共服务的数量、质量以及组织的绩效和效益等方面的内容进行严格监管，使其更好地提供公共服务，从而促进我国公共服务体系的建设。

2、研究意义

（1）理论意义

纵观现有相关的理论成果，对我国事业单位中科、教、文、卫等不同行业领域的研究较为活跃，针对事业单位某个具体方面如人事制度、财务制度、社会保障制度等单项改革的研究较多，对事业单位管理体制的改革和发展也进行了大量的关注和研究，而对作用于不同类别事业单位管理体制与运行机制的监管制度关注较少，而监管制度恰恰是管理体制与运行机制的基础和依据。这种“理论研究与对策研究相对滞后的状况一定程度上影响了我国事业单位改革的推进速度和实施效果，使得前期事业单位改革既总体上滞后于经济体制改革和政府体制改革的步伐，又在具体方面产生了许多新的严重问题和混乱现象”。^①鉴于此，开展公益性事业单位监管制度改革研究，可以极大丰富我国现行事业单位理论研究体系，解决事业单位改革的理论难题。

（2）现实意义

随着我国政府职能的转变，现有事业单位明显不适应当前经济和行政体制改革的步伐。事业单位改革成为继行政体制改革和经济体制改革之后又一个战略性的重大举措。目前我们已经按照科学合理的标准将事业单位分为三种不同的类

^① 黄恒学：《分类推进我国事业单位管理体制改革的改革研究》，北京：中国经济出版社，2012年4月，第8页。

别，改革的思路就是根据每一类别事业单位的不同特性确定不同的改革方案。根据事业单位分类改革的总体部署，在改革后，公益性事业单位将会成为事业单位的全体，但其职能功能、组织形式以及管理体制也将会发生相应的变化。因此，在新的历史条件和改革要求下，对我国公益性事业单位内部控制与外部监管机制进行重点研究，有利于推动我国事业单位深层次改革，从而促进我国经济社会全面、协调、可持续发展。

（二）相关文献综述

1、国外相关研究综述

由于事业单位是我国传统体制下特有的单位组织，国外并不存在事业单位这种称谓和组织，所以也就没有专门的与我国公益性事业单位直接对等的研究对象和研究成果，更没有对我国公益性事业单位监管问题的详细研究，但是我们依然可以从国外某些研究领域的研究成果中获取与我国公益性事业单位改革研究命题密切相关的启示，如国外公共服务组织的监管制度研究，包括政府体制内的公共服务组织监管以及政府体制外的非营利组织监管，这个方面的研究成果将对我们的研究提供有益的研究思路、理论支撑和方法借鉴，但是不能完全照搬照抄，需要充分结合中国的实际情况进行取舍。关于国外公共服务组织监管的研究成果及其对我国公益性事业单位监管制度改革的经验借鉴这部分内容将在第四部分进行详细论述，在这部分不做进一步阐释。

2、国内相关研究综述

公益性事业单位监管制度改革受到社会各界的广泛关注，理论界也开始涉足研究。尽管如此，事业单位监管制度的总体认知度并不高，相关研究尚处于起步阶段。截至 2014 年 3 月，笔者以“事业单位监管”为主题在中国知网（CNKI）进行搜索，所得相关记录共 58 条。这一记录反映，事业单位监管制度改革作为一个新的议题，相关的学术研究和实务经验并不多。目前国内对事业单位监管制度的研究主要集中在以下几个方面：

首先是对事业单位监管的重要性以及监管所包含的主要内容的研究。庄序莹明确了建立公益性事业单位监管制度的重要性，她认为建立公益性事业单位的监管制度是深化改革的重要配套政策。在财政资金约束条件下的公共服务提供，只有借助恰当的监管制度，才能减少浪费、提高服务质量。

黄恒学认为,事业单位的监督管理包括三个方面。“首先是组织自律。事业单位章程应当包括名称、宗旨和业务范围、组织机构(法人治理机构)、资产管理和使用的原则、章程的修改程序、终止程序和终止后资产的处理办法等。其次是监督管理的方式和内容。登记管理机关通过审查年度报告和其他相关方式对事业单位进行监督检查,主要检查是否按照核准登记的宗旨和业务范围开展业务活动,是否继续具备相关登记事项所要求的资质,有无抽逃开办资金的行为,接受和使用捐赠、资助的情况是否符合条例和其他有关规定等。最后是责罚。”^①

何文杰把加强对事业单位的监督作为公益类事业单位改革的主要内容之一。主要包括以下内容:“建立事业单位绩效考评制度,将考核结果同预算的确定以及内部激励相挂钩。加强舆论监督和审计监督。建立信息披露制度,对一些事关社会公众利益的重大事项进行社会听证。”^②

以上是我国学者对事业单位监管所进行的总体概括研究,另外,我国理论界对事业单位监管的某些具体方面进行了比较细致的研究,比如事业单位财会、资产的监管以及事业单位内部控制等方面,对我国目前事业单位财会监管以及内部控制的现状、问题以及建议都进行了细致的理论研究。

赵清海认为,尽管目前事业单位的会计监管取得了长足的进步,但是在具体实施过程中仍然存在一些问题,主要包括:首先,会计监管人员负责意识低;其次,内部会计监管体制不完备;再次,外部监督较弱。关于加强事业单位会计监管,赵清海提出,要加强内部会计监管人员管理;建立相互牵制的财务会计监控体系;强化事业单位内部成本控制;革新会计委派间接监管方式。

关于事业单位资产的监管,林秀芳提出当前事业单位资产监管存在一定的问题:认识不够到位;管理制度不健全;账实严重不符;资产处置不够规范。关于如何完善事业单位资产监管,她提出几点对策建议:加强组织领导,强化国有资产管理意识;建立健全各项管理制度,严肃追究有关管理者责任;加强固定资产盘点,规范核销程序。

关于公益性事业单位内部控制,张慧玲首先提出了内部控制的现状:管理者对内部控制不重视;内部控制制度不完善;预算管理控制不严谨;内部审计监督

^① 黄恒学:《分类推进我国事业单位管理体制改革的研究报告》,北京:中国经济出版社,2012年4月,164页。

^② 何文杰,刘晓霞,张永来:《公益类事业单位改革的立法保障研究》,北京:法律出版社,2012年4月,13页。

机制不到位。对于如何加强内部控制，她提出以下几点：提高管理者内部控制意识；提升财务人员综合素质水平；加强预算管理控制；强化内部审计监督。

最后，我国理论界对如何加强事业单位的监管提出了各自的理论建议。初景峰认为，加强事业单位的监管，首先要积极推进事业单位完成法人登记工作；其次，进一步加强监管队伍建设，理顺事业单位登记管理机关的职能与机构设置；最后，改革登记管理的办事流程，按时完成年检工作。黄晓洪认为，建立事业单位的监管体系，要进行以下三方面的努力：第一，按照市场经济的发展要求确定多元化的监管主体；第二，建立事业单位内部治理机制，解决权力制衡问题；第三，建立其他相配套的监管制度，比如信息披露制度和问责制度等。

总结以上我国学者对事业单位监管的研究，我们可以得出，目前的研究主要集中于事业单位监管的主要内容及监管改革建议，而且这些建议并没有得到实践的检验；对事业单位专项监管的研究过于狭窄，主要集中在财会监管，而对其他方面的监管则研究不到位。因此，对于事业单位监管的研究应当进一步的深化和细化。作为事业单位改革的重要组成部分，事业单位监管的研究需要我们引起足够的重视。

（三）研究框架与研究方法

1、论文框架

文章首先对相关的核心概念进行界定，阐述了公益性事业单位监管制度改革理论渊源和依据（公共治理理论、公共选择理论、公共产品理论以及公共规制理论等），并且对我国公益性事业单位监管制度改革的必要性和重要性进行了具体分析。

其次，阐述了我国公益性事业单位监管制度改革的实践历程，并对目前应用于公益性事业单位的监管手段及方法进行具体分析，阐述了公益性事业单位监管制度改革面临的主要困境。主要包括监管机构设置不完善、相关法律配套不完善、管办未分离、监管效率低下等。

再次，通过对西方国家公共服务组织监管制度实践经验的评述，阐明了其对我国公益性事业单位监管制度改革的启示。

最后，按照已明确的目标要求，借鉴西方国家公共服务部门监管制度的启示，对近期我国公益性事业单位监管制度改革的路径进行设计。包括建立统一的有权

威的事业法人监督管理机构，统一代表国家形式事业单位的出资人权力，统一管理和监督事业法人。建立多主体、多元化、多层次的社会事业单位监管体系，包括人大监督，行政监督，审计监督，公众监督等，确保社会公益组织的公益性、公正性、公开性和公平性，更好地实现社会公平和正义。

2、研究方法

辩证唯物主义和历史唯物主义是本选题的根本指导思想，本文的主要研究方法包括系统分析法、历史与过程研究法、比较分析法以及文献分析法等。

一是系统分析法。本选题研究的主要目的是构建我国公益性事业单位监管制度的基本框架，因此我们必须把所有公益性事业单位看作是一个整体系统，运用系统分析我们可以得出公益性事业单位监管制度构建的基本规律。

二是历史与过程研究方法。自人类社会产生以来，公共事业组织形态呈现出一个有规律性的产生、发展和完善的过程。对新中国成立以来不同历史时期的事业单位进行比较分析，可以发现其产生、发展与完善的若干规律；对不同历史时期不同国家的公共服务组织进行比较分析，可以发现不同国情或国别环境对不同类别公共服务组织的塑造过程，从而基本确定我国事业单位改革、再造中的关键变量，并初步把握各变量之间的动态关系。

三是比较分析法。虽然世界各国公共服务组织的监管制度以及改革情况由于各国文化传统以及现行社会制度的不同呈现出多元化的特征，但是我们依然可以通过比较分析，探讨公共服务组织监管制度改革发展的一般规律，从而得出对我国公益性事业单位自身监管制度改革的启示。

四是文献分析法。通过检索中国知网（CNKI）、谷歌学术等专业网络资源库，非常全面地掌握近年来关于事业单位监管的研究成果以及学术文献；同时广泛收集近年来关于事业单位监管的各个层面的政策文件，对事业单位监管的背景、发展历程和主要内容进行准确掌握。注重借鉴理论界和实务界已有成果，加以综合运用。

二、核心概念界定以及监管制度改革的理论依据

（一）概念及定义

事业单位，主要是指国家为了增进社会福利，由政府机关利用国有资产举办，从事科学、教育、文化、卫生等行业，向社会公众提供各种公共服务的非营利的社会组织。这是 2004 年《事业单位登记管理暂行条例》修改版对事业单位的法定诠释。事业单位具有三大功能特性：服务性、公益性和知识密集性。服务性是指事业单位的宗旨是向社会公众提供多层次的公共服务；公益性是指事业单位追求的是社会效益，公共服务的提供不以营利为目的；知识密集性是指事业单位的工作人员必须具备专业的科技文化知识和工作技能，才能确保公共服务的供给，推动社会的发展。目前，事业单位已经被划分为行政执法性事业单位、经营性事业单位和公益性事业单位三类。

事业单位改革，即事业单位管理体制和运行机制的改革，是我国经济体制改革以及行政体制改革的重要组成部分。事业单位改革所包含的内容相当丰富，包括转变政府职能，明确事业单位功能定位，创新政府管理方式，完善政府投入机制，积极推动社会力量参与公共服务等。事业单位改革自改革开放以来至今，走过了将近半个世纪的历程，改革取得了一定的成效，对于市场经济体制下事业单位管理体制的探索逐渐成熟，但是事业单位改革仍然存在着许多问题，比如政事不分、管办不分、投入机制不健全等。因此，需要对事业单位进行深层次改革。目前，事业单位改革已经进入到分类改革的关键时期。2011 年 4 月初，中央已经确定了一张涉及超过 126 万个机构和 4000 余万人的事业单位分类改革的时间表。该表对事业单位分类改革做出了具体的时间安排和阶段规划。^①

公益性事业单位，是指由政府利用国有资产依法成立，独立于政府和企业，不以营利为目的，不具有国家管理职能和社会生产功能，“为上层建筑和经济基础以及人民生活服务的，为社会提供公共服务以及满足社会共同需要而设立的社

^① 中广网：《事业单位改革时间表确定，涉 126 万机构 4000 万人》，指出“到 2015 年，中国将在清理规范基础上完成事业单位分类；到 2020 年，中国将形成新的事业单位管理体制和运行机制”，
http://www.cnr.cn/zggb/jmxs/201104/t20110414_507894028.html。

会组织或机构”，^①即为社会公众提供公共产品和公共服务，为国家行政机关行使职能提供保障支持的事业单位。改革后，这类事业单位将成为事业单位的“组织全体”。

公益性事业单位有以下特征。首先，其组织属性是社会的“第三部门”，独立于政府和企业；其次，公益性事业单位向社会公众提供的科教文卫等多方面的公共服务具有非市场竞争性以及非排他性；再次，公益性事业单位通常把社会效益放第一位，而把经济效益放第二位。“事业单位以满足人们的精神生活为主要价值取向，并在生产精神产品、知识产品和从事服务中产生社会效益，直接或间接地实现经济效益。”^②

在我国现有的诸多研究中，并没有将“事业单位”和“公益性事业单位”进行明确的区分，而是将两者混同使用与研究。这是因为事业单位成立的机构属性就是为社会公众提供公共服务的公益组织。在本篇的研究中，笔者将两者明确区分开来，这是因为“事业单位”是一个外延更加广泛的概念，不仅包括了事业单位的历史、现状，更包含了事业单位的未来，是一个整体性的概念，而“公益性事业单位”明确指向了改革的发展方向，对两者进行区分有助于我们进一步明晰研究对象。

公益性事业单位监管制度，是指监管主体按照科学合理的监管标准，采取科学有效的监管方法对公益性事业单位的管理体制、运行机制以及服务质量和组织效益等方面进行监管的科学规章和流程，其目的在于纠正公益性事业单位在运行过程中出现的组织效率低下、无法提供满足社会需求的公共服务等弊端。我们可以从三个方面对公益性事业单位监管制度进行理解。首先，监管主体，主要包括政府、社会公众、独立监管机构以及公益性事业单位自身等；其次，监管客体，即公益性事业单位，包括其日常经营管理行为、公共服务质量、组织效益等方面；最后，监管方法，这是和监管主体相对应的，每个监管主体都有各自相对应的监管方法，在实际运用过程中应加以区分。

公益性事业单位的公共责任，指公益性事业单位在日常经营管理活动中必须以公益性为宗旨，在社会公众提供公共服务的过程中必须承担一定的责任。我

^① 何文杰，刘晓霞，张永来：《公益类事业单位改革的立法保障研究》，北京：法律出版社，2012年4月，第11页。

^② 殷献如：《我国公益类事业单位改革的对策研究》，载《产业科技与科技论坛》，2010年第9期。

们可以将公共责任划分为以下几个方面：第一，保证为公益性事业单位提供资金来源的政府以及社会捐助者的利益。公益性事业单位的主要资金来源是政府财政拨款以及社会捐助，因此公益性事业单位有责任对资金进行合理配置和正确使用，杜绝资源浪费的现象。第二，保证服务对象即社会公众的利益。公益性事业单位的主要职能就是为了解决政府和市场失灵问题而向社会大众提供多层次、非排他、非竞争性的公共服务。公益性事业单位应尽可能满足社会公众日益增长和不断变化的公共服务的需求，同时应注意事后跟进，对公共服务是否提高了人民的生活质量进行调查，并根据调查结果进行公共服务的改进。第三，公益性事业单位自身的完善和改进。公益性事业单位内部工作人员应具备一种从事公益事业，提供公益服务的内在驱动力，对社会公众多层次、多变化的公益服务需求做出快速反应，保障公益服务的提供。

（二）改革的理论渊源和依据

主要包括公共治理理论、公共选择理论、公共产品理论以及公共规制理论等。

公共治理理论。公共治理理论起源于 20 世纪 90 年代中后期，是当今公共管理学的前沿理论之一。公共治理理论强调政府与企业、社会组织的多边互动和共同参与，因此被广泛应用于公共管理的理论与实践研究中。

公共治理“以社会多元参与合作共治、自组织网络的建构运行与实现公共利益最大化为其主要特征”。^①具体而言，公共治理理论主要有三个特征：

第一，多元化的治理主体和治理客体。公共治理理论强调政府不是国家治理的唯一主体，独立于政府体制之外的各种私人的、市场的、社会的机构组织，只要他们的组织职能以及所提供的服务得到社会大众的认可，就可以在相应的范畴内形成治理的主体。在多元化的治理主体下，全能、划桨型政府将转变为有限、掌舵型政府。

不同的治理主体只在各自对应的范畴之内开展治理活动，这决定了不同治理主体对应着不同的治理客体，即治理客体同样出现多元化的特征。就我国的公共治理而言，以前公共治理的客体主要是政府事务的管理，现在治理客体领域更加宽广，已经延伸到政府体制之外的公共部门的管理、社会团体组织的管理以及相

^① 黄健荣：《公共管理学》，北京：社会科学文献出版社，2008 年，第 86 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库